

Quando il diritto allo studio resta una promessa

di Francesco Ottaviani e Giuseppe Pignataro

Una buona parte delle risorse per il diritto allo studio universitario è arrivata negli ultimi anni da fondi Pnrr. Si tratta per definizione di risorse temporanee. Intanto si è ampliata la platea dei possibili beneficiari. I rischi che si prospettano.

Cosa dicono i dati

Sul diritto allo studio universitario, i numeri dicono che c'è stato qualche miglioramento, ma anche che l'equilibrio è fragile. Nell'anno accademico 2023-2024 sono state assegnate 278.810 borse di studio, coprendo il 97,7 per cento degli idonei; nel 2023 la spesa complessiva supera 1,2 miliardi. Tuttavia, al 1° novembre 2024 i posti alloggio complessivi risultano 56.798: pochi rispetto alla domanda potenziale, soprattutto nelle città ad alta pressione abitativa. C'è poi un dettaglio che dice molto della situazione in cui ci troviamo: nel 2023-2024, il 36 per cento delle borse erogate è stato finanziato da fondi europei.

Che cosa aggiunge la manovra economica del governo su questo tema? Per quanto riguarda l'abitare — la “tassa occulta” sull'università — interviene in modo molto prudente: incrementa il fondo per il rimborso delle spese di locazione per studenti universitari fuori sede di 1 milione nel 2025 e di 2 milioni annui nel 2026 e nel 2027. Sul versante scuola istituisce anche un fondo per contrastare la povertà alimentare (500 mila euro per 2025 e 2026, 1 milione annuo dal 2027). Sono segnali importanti, ma di dimensione tale da non cambiare da soli la traiettoria: il rischio è che la politica del diritto allo studio resti una somma di piccoli interventi su un grande problema.

Se la spesa per borse supera 1,2 miliardi, l'incremento del fondo affitti da 1 milione è più un segnale che una politica: equivale a poche migliaia di contributi, mentre la platea dei fuori sede è ben più ampia. Detto tra parentesi, anche con la copertura al 97,7 per cento nell'anno accademico 2023-2024 rimangono circa 6.500 idonei che non hanno ottenuto la borsa.

Sul fronte residenze, i numeri dicono 56.798 posti letto contro 278.810 borsisti: pur immaginando che solo una parte sia davvero fuori sede, il deficit infrastrutturale è evidente. È in questa frattura che si annida l'ingiustizia: la possibilità di studiare dipende da una rendita privata (l'affitto) e da un vincolo familiare (la casa dei genitori).

Il contributo dei fondi Pnrr

Una delle finalità esplicite della Missione 4, Componente 1 del Pnrr era proprio di intervenire sul sottodimensionamento dei servizi per il diritto allo studio, in particolare delle residenze universitarie e sugli ostacoli economici che continuano a limitare l'accesso all'istruzione terziaria in Italia. In questo quadro, l'Investimento 1.7 ha destinato complessivamente 958 milioni di euro, tra l'anno accademico 2022-2023 e quello 2025-2026, al finanziamento delle borse di studio universitarie, integrando le risorse del Fondo integrativo statale, ovvero il principale finanziamento statale in questo campo. L'effetto è stato immediato: nel 2022-2023 le risorse disponibili per le borse sono aumentate di circa il 95 per cento rispetto all'anno precedente, con quelle Pnrr che hanno rappresentato il 41,6 per cento del totale (tabella 1).

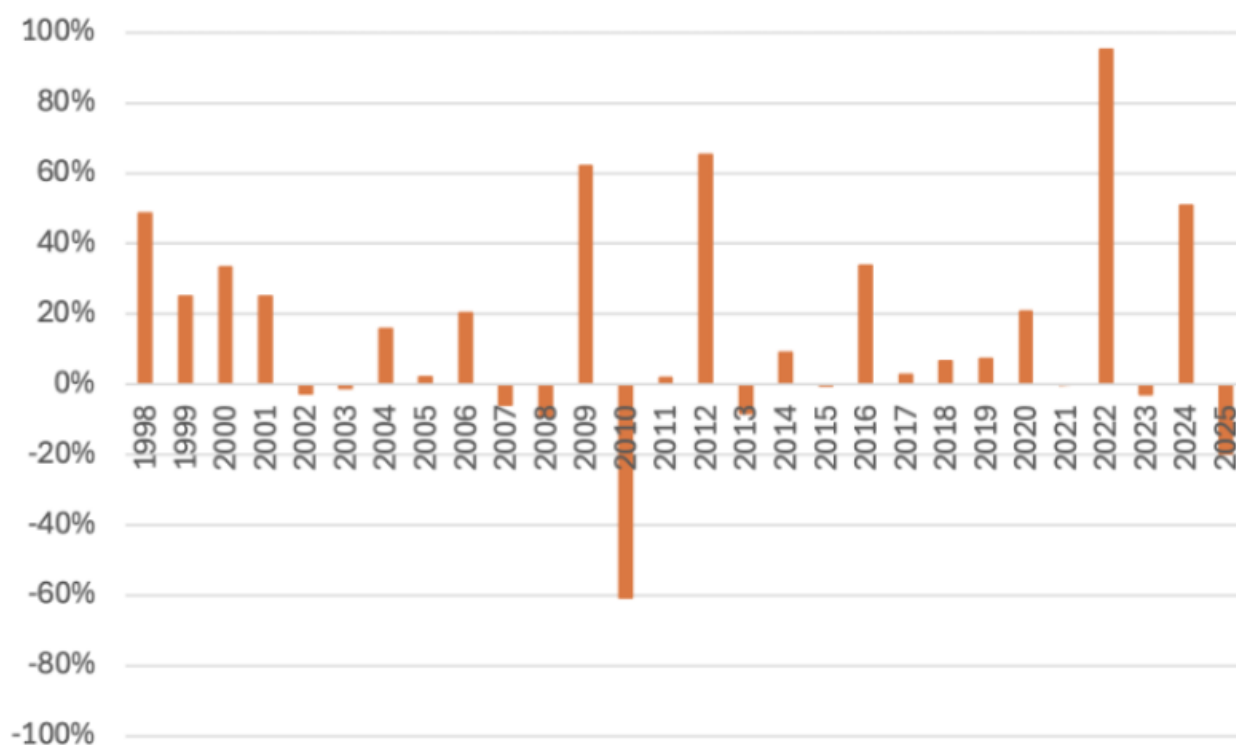
Tabella 1 - Modalità di finanziamento del Fondo integrativo statale in milioni di euro 2022-2025 (importi e percentuali sul totale per anno)

	2022	2023	2024	2025
PNRR	250	270	288	150
	(42%)	(46%)	(33%)	(21%)
Statale	307.8	313.9	593.8	557.8
	(51%)	(54%)	(67%)	(79%)
PON	43	0	0	0
	(7%)	(0%)	(0%)	(0%)
Totale	600.8	583.9	881.8	707.8

Fonte: decreti direttoriali 2022-2025 riparto risorse per la concessione delle borse di studio per l'accesso alla formazione superiore.



Si tratta tuttavia di un equilibrio fragile (figura 1.)

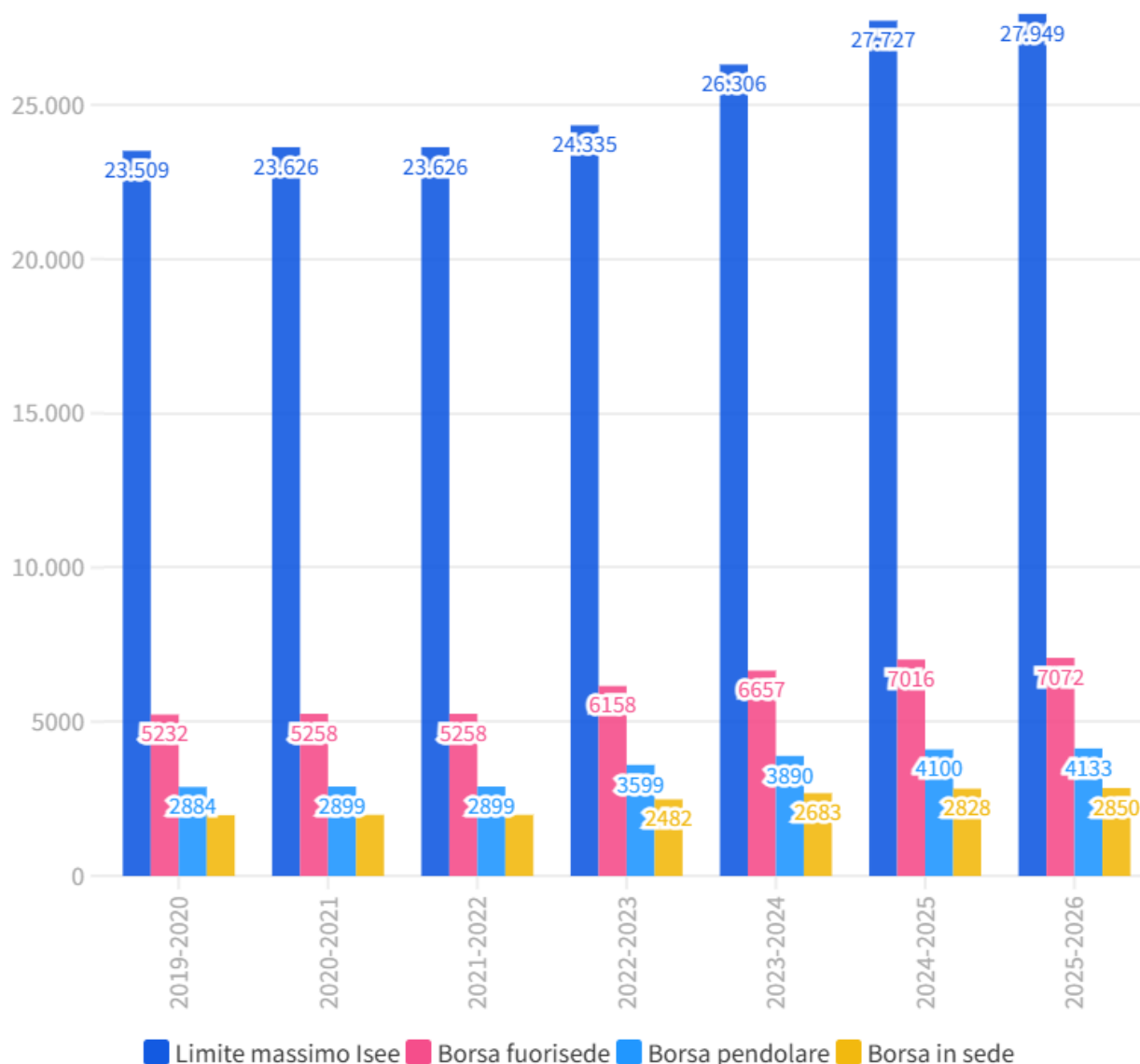


Fonte: decreti direttoriali 2022-2025 riparto risorse per la concessione delle borse di studio per l'accesso alla formazione superiore e Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario – Ires Piemonte.

Si allarga la platea di chi ha diritto alle borse di studio

Il quadro si complica ancora se si tiene conto degli incrementi contenuti nei decreti ministeriali annuali sull'importo minimo delle borse di studio e sul limite massimo dell'Isee per ottenerle (figura 2).

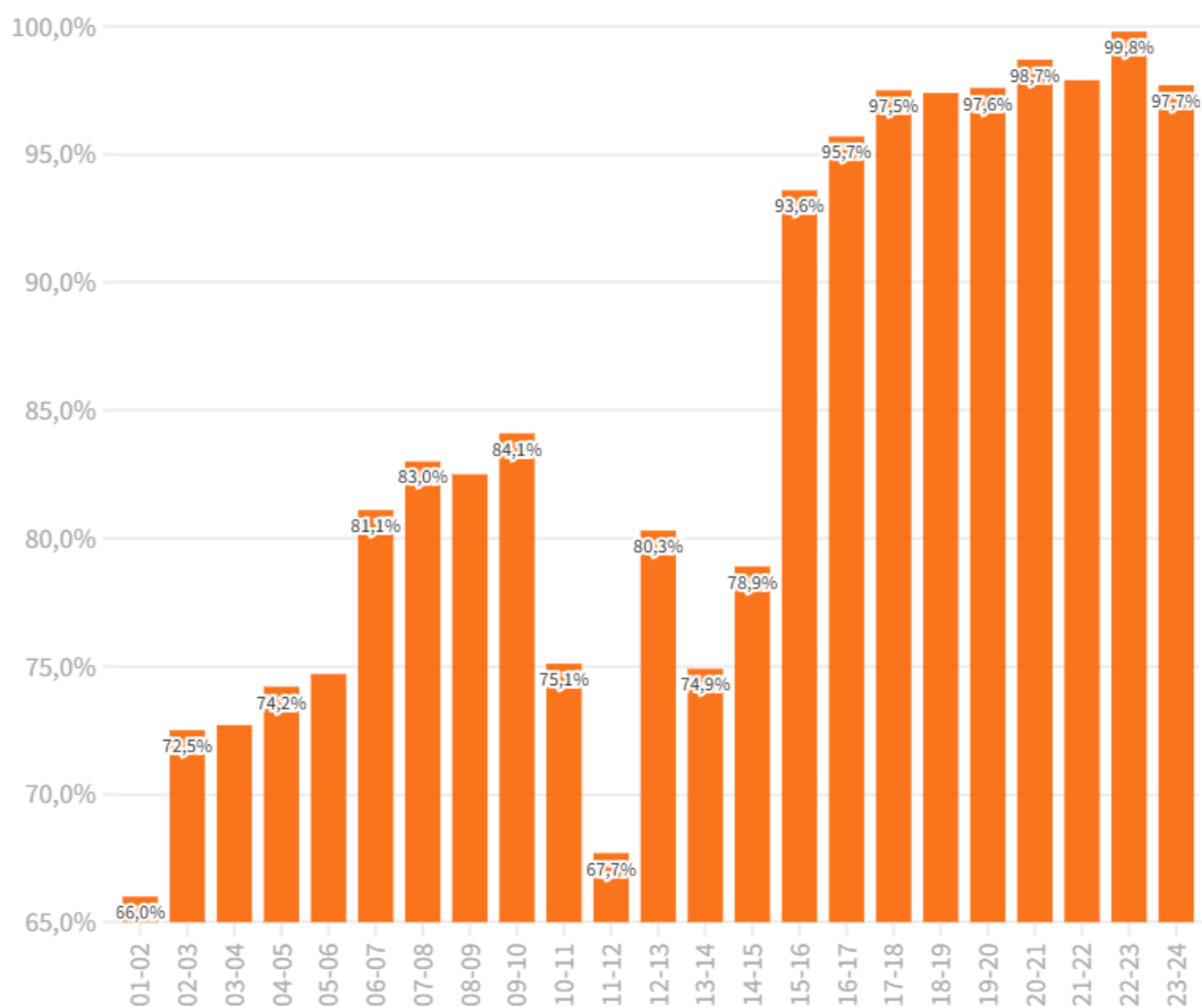
Figura 2 - Evoluzione limite massimo Isee e importo minimo borsa di studio per categoria in euro 2019-2025



Fonte: decreti direttoriali 2022-2025 riparto risorse per la concessione delle borse di studio per l'accesso alla formazione superiore, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario - Ires Piemonte.

In questo contesto, il rischio è il riemergere di un fenomeno che il sistema italiano del diritto allo studio non ha mai completamente superato: quello degli idonei non borsisti. L'aumento della platea, combinato con la riduzione delle risorse, può riportare la copertura su livelli che si pensavano archiviati. Prima dell'anno accademico 2015-2016, infatti, la percentuale di borsisti sugli idonei oscillava tra il 66 e l'84 per cento (figura 3).

Figura 3 - Percentuali di borsisti su idonei 2001/2022 -2023/2024



Fonte: Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario - Ires Piemonte.



Perché può diventare un diritto “a termine”

Se si vuole capire dove il diritto allo studio rischia di diventare un diritto “a termine”, conviene guardare la traiettoria del Fondo integrativo statale (Fis).

Nell'anno accademico 2021-2022 valeva 307,8 milioni. Nel 2022-2023 raddoppia a 600,8 milioni (+95,2 per cento): 250 milioni arrivano dal Pnrr (41,6 del totale) e 43 milioni dal Pon – Programma operativo nazionale. Nel 2023-2024 il fondo scende a 584 milioni, ma la dipendenza dal Pnrr cresce: 270 milioni, pari al 46,2 per cento. Nel 2024-2025 il totale sale a 881,8 milioni (Pnrr 288 milioni, 32,7 per cento). Nel 2025-2026, la componente Pnrr si dimezza a 150 milioni (21,2 per cento) e, nel suo insieme, il fondo scende a 707,8 milioni: -19,7 per cento in un solo anno (circa 174 milioni in meno). È la contrazione più forte dai tagli lineari di Giulio Tremonti del 2010-2011, quando il Fis crollò del 60,8 per cento.

Nel quadriennio tra il 2022-2023 e il 2025-2026, il solo Pnrr mobilita quindi 958 milioni: risorse decisive, ma per definizione a termine.

La tensione è strutturale perché, nel frattempo, la “promessa” si è allargata. L'importo minimo della borsa per i fuori sede è passato da 5.231,6 euro del 2019-2020 a 7.072,1 del 2025-2026), cioè +35,2 per cento. La soglia Isee massima è salita da 23.508,78 a 27.948,6 euro (+18,9 per cento). Importo più alto e platea potenziale più ampia significano più diritto, ma significano anche un fabbisogno che cresce proprio mentre la finanza straordinaria si ritira.

Il rischio si vede nei dati sugli idonei non borsisti. Nel 2022-2023 la copertura è stata del 99,8 per cento: 255.681 idonei, 255.081 borsisti. Nel 2023-2024 scende al 97,7 per cento: 282.927 idonei contro 276.400 borse, cioè 6.527 studenti formalmente “aventi diritto” ma rimasti esclusi. Questo è il paradosso: il diritto è riconosciuto, ma rischia di diventare non esigibile.

Se la copertura degli idonei scende anche di pochi punti, il sistema torna rapidamente a produrre esclusione, perché lavora su volumi elevati e su una platea in crescita. In questa fase il punto non è soltanto “quante risorse ci sono”, ma quanto è stabile il perimetro di finanziamento: una quota rilevante delle borse è stata sostenuta da risorse straordinarie e temporanee, mentre

contemporaneamente sono aumentati sia l'importo minimo del sostegno sia la soglia Isee per ottenerlo.

Se non ci sarà una sostituzione strutturale delle risorse che si ritirano, la conseguenza prevedibile è un aumento degli idonei non borsisti e un ritorno a dinamiche che si pensavano superate.

Le scelte da fare

Per evitare che il diritto allo studio diventi un diritto "a termine" servono tre scelte di merito. La prima è programmare il Fondo integrativo statale su base pluriennale, in modo coerente con l'aumento della platea e degli importi minimi: l'obiettivo non può che restare la copertura integrale degli idonei, perché è la condizione minima di esigibilità del diritto. La seconda è allineare la politica delle borse con la politica dell'abitare: con posti alloggio limitati e affitti in crescita nelle città universitarie, piccoli incrementi dei fondi affitto rischiano di avere un effetto marginale. Qui il tema non è soltanto compensare la spesa, ma ridurre la vulnerabilità che l'affitto genera per chi studia fuori sede, anche attraverso un rafforzamento della capacità residenziale e una migliore integrazione tra misure nazionali e politiche territoriali. La terza è migliorare tempestività e trasparenza del monitoraggio: la dinamica degli idonei e delle risorse va seguita in modo da consentire correzioni in corso d'anno e non solo a consuntivo.